Кульпінський С. В.,
кандидат економічних наук,
завідувач відділу фінансів інституційних секторів економіки
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ФІСКАЛЬНІ НАСЛІДКИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ПРОБЛЕМНИХ БАНКІВ

Актуальність теми підтримки проблемних банків та її фіскальних наслідків підтверджується нещодавніми значними витратами урядів ряду розвинених країн, які мали місце після придбання часток у таких банках. На сьогодні в Україні нагальною потребою є вибір стратегії підтримки банків з високою часткою проблемних активів.

Про значний дефіцит ресурсів для банків України свідчить тривалий період дії високих відсоткових ставок на міжбанківському ринку наприкінці 2008 і в січні 2009 р., що сягали 50–60 %[1]. При цьому НБУ виявив досить високу активність у підтримці ліквідності банків, розширюючи лінії їх рефінансування. Так, лише за останній квартал 2008 р. було проведено рефінансування банків обсягом 105,2 млрд грн, з яких 29 млрд грн – довгострокове рефінансування[2]. У 2009 р. рефінансування здійснювалося згідно з постановою, ухваленою спільно з Кабінетом Міністрів України[3]. Однак збільшення рефінансування в цілому не справило позитивного впливу на банківській сектор. Також суттєво зросла частка проблемних кредитів – лише за грудень 2008 р. в абсолютному значенні приріст склав 19,7 %, або 2,96 млрд грн, що зумовило збільшення їх обсягу до рівня 18,01 млрд грн станом на 1 січня 2009 р. Хоча обсяг проблемних кредитів у загальному кредитному портфелі протягом 2008 р. збільшився з 1,6 до 2,27 %, досить стрімкий темп зростання на тлі фактичного призупинення кредитування банками означає можливість досягнення проблемними кредитами більш високого значення і необхідності подальшого втручання з боку держави в банківський сектор.

За таких обставин доцільним є проведення аналізу світової практики втручання держави в діяльність банків і можливостей застосування такого досвіду в Україні. За кризових умов, коли банки зіштовхуються з проблемою неповернення виданих позик, стає необхідним застосування низки інструментів для їх санації. Проблемами державної підтримки банківського сектора й окремими аспектами впливу цієї підтримки на зростання фіскальних витрат займалися вітчизняні науковці, зокрема О. В. Дзюблюк, М. І. Савлук, А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, Т. П. Вахненко та ін. На основі досліджень

[1] http://www.bank.gov.ua/STATIST/DAILY/2009/CREDITLAST_2009.htm.

[2] Розраховано за даними НБУ.

[3] Про порядок рефінансування банків у період фінансово-економічної кризи : постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 29.01.2009 № 44.

було аргументовано необхідність підвищення ролі держави в регулюванні банківського сектора і контролю за кредитами. З огляду на ситуацію, що склалася у вказаній сфері в 2008 р., коли банки практично припинили кредитування, а рефінансування НБУ здійснюється переважно для погашення боргів перед контрагентами, вироблення моделі підтримки банківського сектора з урахуванням потенційних фіскальних витрат стає особливо актуальним.

Серед існуючих інструментів підтримки банківського сектора виділяють рефінансування у вигляді вливання ліквідності, рекапіталізацію, націоналізацію, злиття банків, їх закриття, заснування агенції з реструктуризації, створення компанії з управління активами. Значного поширення у світовій практиці наприкінці 2008 р. набула рекапіталізація, тобто придбання часток у банках урядом. В Україні допомога проблемним банкам обмежувалася наданням їм ліквідності, що зумовлює потребу у визначенні ефективності такого виду допомоги. Отже, щоб визначити ефективність даного інструменту регулювання банків у період дефіциту ресурсів і стрімкого відтоку коштів клієнтів, ми пропонуємо регресійну модель, яка показує його вплив на динаміку ставок.

$$\log(interbank) = \alpha + \beta_1 \log(refin) + \varepsilon,$$

де *interbank* – середньозважені ставки міжбанківського ринку, *refin* – середньоденні обсяги рефінансування НБУ.

Період: 01.09.2008 – 31.01.2009, кількість спостережень – 88.

Результати оцінки запропонованої моделі практично не показали впливу інструменту рефінансування НБУ на міжбанківські ставки (рисунок). Коефіцієнт лагової регресії склав усього 0,03, тоді як значення коефіцієнта змінної рефінансування НБУ – 0,07. Таким чином, можна припустити, що на формування відсоткових ставок на міжбанківському ринку впливали інші чинники, хоча й не можна заперечувати, що рефінансування НБУ стало до певної міри підтримкою банківського сектора.

Введення у рівняння додаткового фактора – обмінного курсу гривні до долара США на міжбанківському ринку – дає більш високий коефіцієнт регресії з лагом (0,3) і що важливо, більш високу значимість даного коефіцієнта. Вказане означає, що девальвація курсу гривні до долара додатково підвищує попит на рефінансування, оскільки з'являються стимули купувати іноземну валюту в НБУ.

З цього випливає, що такий інструмент не є абсолютно ефективним, оскільки відсоткові ставки залишалися високими через досить значний розрив між залученими і наданими ресурсами. Отже, доцільним є пошук інших інструментів підтримки банків.

У практиці розвинених країн, а також окремих країн, що розвиваються, стало досить поширеним придбання часток банків урядом. Так, після початку кризи з іпотечними зобов'язаннями в США станом на кінець 2008 р. урядом було витрачено понад 400 млрд дол. на придбання часток у банках, яких криза торкнулася найбільше, проте це не покрило повністю їхніх збитків (табл. 1).

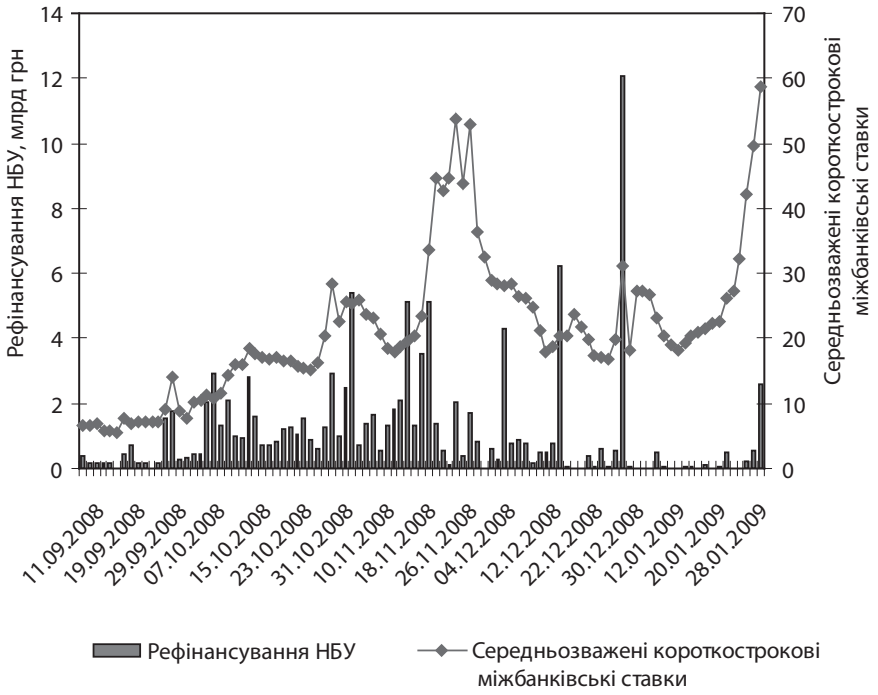

Рисунок. **Міжбанківські відсоткові ставки і рефінансування НБУ**

Таблиця 1

Втрати найбільших банків і залучення капіталу через продаж акцій станом на грудень 2008 р., млрд дол. США

Назва банківської установи	Обсяг списаних втрат	Залучення капіталу
Wachovia	96,7	11,0
City	61,0	49,0
Meryll Lynch	52,2	29,9
Washington Mutual	45,6	12,1
UBS	44,2	27,1
HSBC	27,4	5,1
Bank of America	27,4	30,1
JPMorgan Chase	18,8	19,7
Morgan Stanley	15,7	14,6
IKB	14,0	11,5
Lehman	13,8	13,9
RBS	13,3	22,0
Credit Suisse	10,0	3,0
Wells Fargo	10,0	5,8
Deutsche Bank	9,8	5,9
Fortis	8,8	21,5
Credit Agricole	8,2	7,9
Інші	158,4	129,0
Усього	**635,3**	**419,7**

Джерело: www.bloomberg.com.

Витрати на нівелювання наслідків світової фінансової кризи у вигляді допомоги проблемним банкам можуть бути досить значними. Це означає, що органами регулювання фінансового ринку будуть пропонуватися інші методи підтримки банків. Так, у США обсяги проблемних боргів банків, згідно з інформацією інвестиційного банку Голдман Сакс, оцінюються в 6,1 трлн дол. У той же час уряд США запровадив план допомоги таким банкам у розмірі 700 млрд дол. Уряди країн єврозони ще в 2008 р. зобов'язалися виділити на зазначені цілі 1,2 трлн євро, однак рецесія, що розпочалася в IV кв., швидше за все не дасть змоги здійснити заплановані витрати. Країни з бюджетним профіцитом, зокрема Німеччина та Франція, також очевидно відмовляться покривати витрати сусідів по валютній зоні, таких, як Іспанія й Італія.

Згідно з останніми дослідженнями банківських криз[4], широкого застосування набули такі методи підтримки банківського сектора:

- *широкомасштабна інтервенція* – закриття найпроблемніших банків після запровадження процедури банкрутства;
- *рекапіталізація* – придбання державою частки у проблемному банку з метою масштабної санації й надання гарантій погашення зобов'язань перед його кредиторами;
- *націоналізація* – повний контроль банку урядом;
- *злиття банку* – взяття банку під контроль і започаткування процедури об'єднання його активів з активами іншого банку;
- *продаж іноземним інвесторам* – оголошення пошуку потенційного інвестора для купівлі проблемного банку;
- *створення компанії з управління активами банку* – спеціальної агенції, або так званого проблемного банку, який бере на себе проблемні борги інших банків і здійснює реструктуризацію цих боргів чи передачу в управління агенції.

Кожен з наведених заходів по-різному впливав на фіскальні витрати урядів, які вдавалися до підтримки банківського сектора – від зростання бюджетного дефіциту до приросту державного боргу. Причому важливим є врахування наслідків підтримки банків чи навпаки її відсутності через декілька років після настання кризи.

Що стосується рекапіталізації, то вона меншою мірою позначалася на ВВП – у середньому цей показник становив 6 %. Загальні фіскальні витрати за мінусом відновлення активів дорівнювали близько 13 % ВВП.

Деякі дослідники зазначають, що крупномасштабні банківські післявоєнні кризи збільшували державний борг на більш ніж 80 % щодо ВВП[5], водночас основним чинником цього зростання була не фінансова допо-

[4] *Laeven L.* Systemic Banking Crises: A New Database / L. Laeven, F. Valencia / International Monetary Fund. WP/08/224. – 2008. – Nov.

[5] *Reinhart K.* Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison / K. Reinhart, K. Rogoff [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economics.harvard.edu/files/faculty/51_Is_The_US_Subprime_Crisis_So_Different.pdf.

мога банкам, а подальші довготривалі рецесії, які змушували уряди ряду країн збільшувати запозичення.

Слід також при здійсненні рекапіталізації враховувати ринкові чинники. Так, низка банків суттєво втратили у своїй ринковій вартості навіть після купівлі їх частки урядом. Згідно з даними агенції Thomson Datastream, ринкова капіталізація банку Ллойдс з вересня 2008 по січень 2009 р. знизилася з 34,1 млрд ф. ст. до 8,4 млрд ф. ст., незважаючи на вливання 37 млрд ф. ст. урядом Великобританії у цей та ще два великі банки країни. Це стало наслідком зростання недовіри до банків з боку інвесторів і очікування подальших збитків.

Наслідки фіскальних витрат на підтримку проблемних банків можуть бути прямі, тобто ті, що проявляються одразу після вливання коштів у банківську систему, і непрямі, які даються взнаки через декілька років після значного зростання державного боргу. Якщо до прямих витрат, пов'язаних з придбанням частки у проблемних банках, додати менші за очікувані податкові надходження, а також витрати на допомогу по безробіттю, це призведе до значного зростання фіскальних дефіцитів. Так, загальний бюджетний дефіцит розвинених країн, за оцінками МВФ, очікується на рівні 7 % ВВП у 2009 р., саме після масштабних фіскальних стимулів. Водночас плани найбільших 11 країн (табл. 2) щодо фіскальних витрат оцінюються МВФ у середньому на рівні 3,6 % їхнього ВВП.

Загалом, згідно з рядом досліджень, обсяги витрат досить відрізняються поміж країнами. Так, фіскальні витрати для Швеції під час масштабної

Таблиця 2

Фіскальна і фінансова підтримка країн Великої сімки й окремих країн, що розвиваються, % до ВВП

Метод підтримки	Бразилія	Великобританія	Канада	Китай	Франція	Німеччина	Індія	Італія	Японія	Росія	США
Фіскальна підтримка											
Оголошені фіскальні стимули	0,2	1,1	2	15	1,5	3,1	1,3	4,3	2	1,1	5,8
Фінансова підтримка											
Надання ліквідності	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Гарантії за кредитами		+	+		+	+		+	+	+	+
Придбання частки		+		+	+	+		+	+		+
Придбання активів		+	+		+	+			+	+	+
Націоналізація		+									+

Джерело: The Economist. – 2009. – 31 Jan.; МВФ.

кризи, що супроводжувалася різким зростанням відсоткових міжбанківських ставок, склали 6 % ВВП. Кошти, виділені урядом Норвегії для нівелювання наслідків кризи 1987 р., уже становили 16 % ВВП, криза в Іспанії 1977 р. мала наслідками витрати у розмірі 16 % ВВП. Прикладом непрямих фіскальних витрат може слугувати Японія, яка запровадила цілу низку заходів, спрямованих на підтримку фінансового сектора на початку 1990-х років, однак зіштовхнулася з проблемою зростаючого державного боргу, що на 2008 р. сягнув близько 180 % ВВП. За різними оцінками, зазначені витрати в цій країні дорівнювали 20 % ВВП. У той же час Японія практично не повернула своїх коштів, що призвело до затяжної рецесії, тоді як Швеція, утримуючи загальні фіскальні витрати на досить низькому рівні, – близько 3,6 % ВВП, причому більшість було повернуто після продажу активів і акцій, відшкодувала понад 90 % своїх витрат.

Згідно з даними МВФ, розвинені країни у середньому відшкодовують більше половини своїх витрат на допомогу проблемним банкам. Втрати ВВП, що визначаються як відхилення від трендового (потенційного) значення, можуть бути досить значними, у середньому 20 % ВВП протягом перших чотирьох років кризи, і варіюватися від 0 до 98 % ВВП. Звідси випливає негативний зв'язок між втратами ВВП й фіскальними витратами, і це означає, що навіть у разі відсутності суттєвої державної інтервенції, фіскальні витрати можуть збільшитися через нестачу податкових надходжень, обумовлених зниженням виробництва.

В Україні дефіцит бюджету, який було підвищено до 2,96 % ВВП, або 31 млрд грн у 2009 р., не дає можливості істотно збільшити допомогу проблемним банкам. Разом з тим, оскільки активи банківського сектора займають близько 90 % ВВП, а банківські кредити становлять вагому частку в структурі інвестицій в основний капітал (14–15 % за останні три роки), відсутність допомоги банкам на кризовому етапі може коштувати втрати приросту ВВП протягом декількох років через відсутність кредитного ресурсу або досить високу його вартість. Зауважимо, що загальна вартість проблемних кредитів становила на кінець 2008 р. 18,01 млрд грн. Зростання таких кредитів принаймні удвічі, до 36 млрд грн протягом 2009 р. (їх приріст у 2008 р. сягнув майже 300 %), зумовлює перевищення ними загального бюджетного дефіциту на 5 млрд грн. Якщо ж приріст обсягу проблемних кредитів становитиме більш ніж 300 %, то їх відношення до ВВП буде дорівнювати 5 %, що означає необхідність серйозного втручання з боку держави. Іншим аспектом проблеми є практичне призупинення кредитування через зростання заборгованості й обмеження Національного банку, що мало місце в IV кв. 2008 р. (з урахуванням переоцінки кредитів у валюті після девальвації гривні до долара на 56 % приріст валютних кредитів у гривневому еквіваленті склав саме 56 %, тоді як приріст гривневих кредитів становив усього 3,4 %). Це має наслідком значний дефіцит ресурсу і досить високий рівень короткострокових міжбанківських відсоткових ставок.

Гострою проблемою є також незначна частка банківського сектора у державній власності України, що змушує уряд вишукувати кошти на придбання таких часток. Позитивним є приклад Китаю, де більшість банків пере-

буває в державній власності, і тому уряд планує в 2009 р. фінансувати лише 30 % підтримки інфраструктури обсягом 585 млрд дол. США, тоді як банки візьмуть на себе переважну частину цих витрат. На відміну від України, де банки у державній власності займають близько 12,5 % усіх активів банківської системи країни[6], вказаний показник щодо чотирьох найбільших банків Китаю становить близько 50 %. Саме це і виявилося позитивним чинником підтримки кредитування економіки країни, про що свідчить прискорене зростання кредитного портфеля, незважаючи навіть на світову фінансову кризу. Річний приріст кредитування в Китаї у січні 2009 р. сягнув 21,3 %, порівняно з 18,8 % у грудні 2008 р[7].

Таким чином, доцільно детальніше розглянути застосування одного з наведених методів підтримки банків з метою уникнення необхідності запровадження тимчасової адміністрації чи вливання грошової маси на фінансовий ринок з боку НБУ, оскільки діяльність тимчасової адміністрації на певний період часу утримує притік вкладників у банк, а вливання грошової маси у вигляді рефінансування НБУ може обернутися додатковим інфляційним тиском за умов суттєвого уповільнення економіки.

З перелічених методів підтримки найприйнятнішим на даному етапі для України було б придбання часток у проблемних банках, оскільки це може зміцнити довіру до банку і дати змогу взяти участь у фінансуванні інвестицій в основний капітал. Разом з тим негативні наслідки для бюджету через необхідність погашати проблемні борги банків означають, що здійснення такої підтримки є практично неможливим. З урахуванням необхідності контролю за грошовою масою, тобто проведення більш зваженої політики рефінансування, з одного боку, і підтримки довіри кредиторів банків, де обсяг гривневих депозитів знизився на 46 млрд грн з вересня 2008 р. до січня 2009 р., ми пропонуємо запровадження боргових цінних паперів під рекапіталізацію банків. Цінні папери можуть бути випущені у вигляді процентних облігацій в обсязі, який планується спрямовувати на рекапіталізацію проблемних банків. Такими цінними паперами як державною гарантією погашення боргів, з відсотком, нижчим за ринкову ставку за депозитом, могли б скористатися нинішні кредитори проблемних банків. Альтернативою цій пропозиції було б здійснення додаткових емісій проблемних банків через кошти його кредиторів. Отже, боржники банку ставали б акціонерами з державними гарантіями. Така схема дала б змогу без суттєвого навантаження на бюджет проводити санацію проблемних банків і спрямувати кошти у продуктивніші й стратегічно важливіші сектори економіки.

З наведеного можна зробити висновок про те, що політика рефінансування банків НБУ на етапі виникнення значного дефіциту ліквідності виявилася малоефективною, оскільки міжбанківські ставки залишилися на тому ж рівні. При цьому банківський сектор не спрямовував кошти у про-

[6] Активи та зобов'язання банків на 01.02.2009. Асоціація українських банків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.aub.com.ua.

[7] People's Bank of China [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pbc.gov.cn/english/diaochatongji/ tongjishuju.

дуктивні сектори економіки, а кредитування практично призупинилося. Слід відмітити, що в ряді країн світу підтримка проблемних банків шляхом рекапіталізації позитивно позначилася на оздоровлені банківського сектора та економіки в цілому. Сьогодні актуальним є застосування й інших методів регулювання банківської сфери, а саме підтримки проблемних банків шляхом придбання їх часток. Оскільки за нинішніх умов бюджет не дозволяє суттєвих вливань коштів у банки, доцільним є запровадження нових схем фінансування їх рекапіталізації, зокрема випуск боргових цінних паперів для кредиторів банків з відсотком, або додаткові емісії капіталу через кошти кредиторів з державними гарантіями.